

# 试论高等教育管理、办学与投资体制改革的相关性

邬 大 光

**提 要** 高等教育体制改革一直是我国高等教育改革中的关键问题,但这些年来改革的进展并不尽如人意。其原因在于,高等教育体制改革本来是一个系统工程,管理体制、办学体制、投资体制互相影响和牵制,其中办学体制处在三者关系的中心。但我们的改革更多地注重管理体制,很少考虑到办学体制和投资体制中存在的问题,这使得整个高等教育体制改革一直进展缓慢。本文旨在通过对高等教育管理体制、办学体制和投资体制相关性的研究,唤起人们对这一问题的关注和重视。

**关键词** 高等教育 管理体制 办学体制 投资体制

**作 者** 邬大光,厦门大学高等教育科学研究所教授、博士生导师

改革开放以来,高等教育体制改革始终被认为是高等教育改革的关键。围绕这一共识,针对长期存在于高教系统中的顽疾,我国高等教育进行了一系列体制改革。其中管理体制变革被认为是动作最大、效果最明显的领域。但是,在现实的高等教育系统运行中,无论是系统外部和内部,还是教育管理部门和高校自身,对现行高等教育体制改革仍不甚满意。问题的症结何在?本文试图从高等教育管理体制、办学体制、投资体制的相互制约入手,探讨我国高等教育体制改革的出路。

—

一般认为,高等教育体制是国家组织和管理高等教育的方式、方法与制度的总称。它在宏观层面是指办学体制、管理体制、投资体制,三个方面在总体上构成一个相互制约的体系,从其内涵和外延来讲,既有相互重叠的部分,又有各自独立存在的属性。

高等教育管理体制主要是指各级政府对各种形式高等教育的管理和监督方式,其中也含有部分的办学主体关系和投资关系,其本质属性是政府的宏

观调控、管理和监督。高等教育管理体制主要反映国家对高等教育的基本要求,它的形成是高等教育发展到一定阶段的产物。例如,早期的高等教育活动主要是一种个人行为 and 某些社会团体如宗教组织等的行为,只是到了近代工业社会,随着高等教育活动更多地介入社会经济和政治生活,国家各级政府才开始介入高等教育,管理也随之成为高等教育发展中的一个问题。尽管如此,在世界高等教育发展的进程中,对高等教育管理体制的理解主要还是指政府与高等学校之间的关系。但是,自从这种关系存在以来,控制与反控制、政府管理与大学自治就始终成为一对难以平衡的矛盾。尤其是由于大学自治作为一种理念始终在支配着高等教育,因此,国家各级政府与大学之间的矛盾冲突愈演愈烈,理顺政府与大学之间的关系就成为高等教育管理中的一个重要的同时也是个两难的问题。从世界高等教育发展来看,总的趋势是国家各级政府对高等学校的管理正在由过去的直接管理转为间接管理,同时,在缓解政府与大学之间矛盾冲突的过程中,出现了被称为“缓冲器”的中介组织,例如英国的大学拨款委员会、日本的大学审议会、我国香港特别行政区的大学基金委

员会等。中介组织的出现是世界高等教育管理体制改革的有益尝试。

高等教育办学体制主要是指高等学校与举办者之间的关系,包括不同办学主体关系所构成的一个国家的高等教育办学模式。高等教育的举办权和管理权融为一体,高等学校的举办者就是管理者(对公立高等学校而言),或者是非举办者拥有越来越大的管理权(指国家和各级政府对私立高等学校),是近代高等教育发展的产物。其原因,一是国家各级政府出于政治和经济生活的需要,体验到高等教育在社会政治和经济生活中的巨大价值,于是以办学主体的身份举办高等教育,同时监督和管理私立高等教育;二是私立高等教育在其发展过程中,由于经费的问题,不得不主动求助于国家和政府的资助,后者因此通过拨款管理私立高等教育。一个国家办学体制的形成根植于该国的文化传统和社会的政治、经济生活。分权制国家的办学主体主要为地方政府和个人,集权制的国家主要是中央政府,而西欧福利国家则包括各级政府。除去把教育作为福利的西欧国家,在市场化的国度里,高等教育办学主体主要为国家、地方政府和个人三种形式,而这三种办学主体在办学体制中的不同结构,大致形成了五种办学模式:国家、地方、私人办学并举型;地方、私人办学并重型;国家办学主导型;地方办学主体型;单一国家办学型。就总体而言,世界范围内高等教育办学体制已经相对稳定,恪守单一办学主体模式的国家相对减少,发展私立高教和三种办学主体并存正在成为办学体制改革的主要趋势。

高等教育投资体制主要是指筹集高等教育经费的运作方式。早期高等教育的投资体制与办学体制有很大的重叠性,即办学主体就是投资主体,尤其是在以私人作为办学主体的条件下,两者没有根本的区别。然而,当高等教育规模逐渐扩大,高等教育从精英教育向大众型教育转变的时候,无论是发展中国家还是发达国家,也无论是国家还是私人举办的高等学校,都不同程度地遇到了教育经费不足的情况。因此,即使政府举办的高校也要向个人和社会团体筹措经费,同时,私人举办的高校也开始不同程度地依赖国家和各级政府的拨款资助。以拨款为杠杆或者说以经费作为条件介入高等教育的管理过程,正在成为外部因素干预高等教育的一个重要途径。就世界范围而言,高等教育投资体制改革的重点是不断拓展经费的来源渠道,尽可能地吸收社会各方面的资金。

## 二

高等教育体制中的管理体制、办学体制、投资体制是一个完整的体制系统,各自之间既有某种天然的联系,又有各自独立的问题和研究领域,充分认识三者之间的相关性是高等教育体制改革的关键。

相比较而言,办学体制是高等教育体制中的重点,管理体制和投资体制中出现的问题都与办学体制有极大的相关性。如前所述,在整个高等教育体制发展过程中,管理体制和投资体制是高等教育进入工业化社会之后的产物,这方面改革所针对的问题也是高等教育功能拓展之后出现的新问题。

### 1. 管理体制和办学体制

管理体制是政府介入高等教育管理之后才出现的。政府在高等教育管理体制、办学体制和投资体制中都扮演着重要的角色,但它不是办学体制和投资体制的唯一主体。就政府在三种体制中的地位和作用而言,在管理体制中的作用表现得最为明显,主要是起一种宏观调控和评价的作用,目的是把社会各个层面的需求通过政府的调控反馈给大学。作为办学主体的大学,原本不直接与政府和社会发生关系,但随着社会的发展,政府把大学与社会越来越紧密地联系在一起。然而人们也认识到,政府作为管理主体具有某些先天的局限性,这些局限性必须通过办学主体参与管理才能克服。因此,任何完善的管理体制都必须建立在办学主体的有效行为之上才能实现。实际上,近年来人们对中介组织的重视充分说明了这一点。

### 2. 投资体制和办学体制

投资体制与办学体制之间同样存在着极大的相关性,办学体制在相当大的程度上直接制约着投资体制。尽管现代高等教育投资行为出现了多元化的格局,但举办者的经费投入仍然是高等教育投资的主渠道。毋庸置疑,国家和政府作为管理主体和举办主体之一,有责任对高等教育提供强有力的经费保障,但如果国家和政府作为唯一的举办主体和投资主体,高等教育投资将成为国家难以承担的重负,世界高等教育的发展已经证明了这一规律。因此,可以说,高等教育投资的多元化是高等教育举办主体多元化的必然结果,完善和促进高等教育举办主体多元化是实现投资体制多元化的根本保障。

### 3. 管理体制和投资体制

国家政府介入高等教育管理系统是高等教育发展的必然,无论其管理方式是集权还是分权,是直接还是间接,高等教育管理系统在现代社会中几乎不可能摆脱国家政府干预。在现代高等教育体系的运行过程中,国家、政府对高等教育系统的管理和投资不再属于同一体系,两者越来越呈分离趋势。就目前的状况而言,国家和政府主要是对公立大学承担投资行为,也资助一部分私立大学的经费。虽然某些国家在高等教育发展过程中,国家和政府曾承担了全部的高等教育经费,但在投资面临巨大压力和高等教育大众化的进程中,这种完全由政府投资的模式变得越来越难以为继,人们所认可的高等教育投资模式是多元投资模式。然而,这并不意味着国家政府对高等教育管理权的丧失,而恰恰说明了管理体制和投资体制的分离是一种趋势。这一方面反映了高等教育观念的若干变革,例如,关于高等教育从福利性事业向消费性事业的转变;另一方面也反映了高等教育实践对投资和管理已经提出了越来越明确的不同要求。

由此可见,在高等教育系统内部,其管理体制、办学体制、投资体制是相互影响、相互作用的,而办学体制在其中具有举足轻重的地位,管理体制和投资体制能否顺利运行往往受制于办学体制的合理与否。

### 三

通过以上分析,不难看出,高等教育体制是一个系统,其中的关键是办学体制。但我国改革开放以来,高等教育体制改革始终是以管理体制的改革作为龙头来牵动的,其中较少涉及办学体制和投资体制。例如,在 80 年代后期和 90 年代,提出了“联合、共建、合并、协作办学、划转”等体制改革的措施,但所有这些只是我国高等教育体制中的局部和表面问题,在相当大的程度上只是转换了原来管理高等学校的政府职能部门,在办学体制上并没有脱离国家办学、计划统筹的模式。上述改革措施虽然拓展了高等教育的投资渠道,但仍然是以各级政府投资为主,仍然是国家化的办学运行机制。

在计划经济体制的条件下,我国高等教育的举办者、管理者和投资者基本上是统一的,即形式上的两级政府办学,实际上是国家办学,因为经费投入都来自国家。目前,教育经费投入不足的矛盾日益明显,其原因就在于国家化的高等教育体制下,国家既是举办主体和管理主体,又是投资主体,形成了典型的‘国家供给型’高等教育办学体制。

我国高等教育体制中存在的问题,既有管理体制方面的问题,也有办学体制和投资体制领域的问题。以管理体制为例,人们普遍认为条块分割是我国高等教育中的最大弊端,但实际上,条块分割既与管理体制有关,又与办学体制相关。即使条块分割的问题解决了,但是如果新的管理部门与大学之间的关系难以理顺,政府与大学之间的矛盾冲突也难以从根本上得以解决。就管理体制改革的内涵而论,摆在我国面前最为重要的,是如何理顺政府与大学的关系,使大学具有相对的办学自主权。

因此,高等教育管理体制的改革应该在办学体制改革的基础上进行,而且这种办学体制改革绝不仅仅是在不同业务部门、不同层次政府部门间的管理权的更换,更不是单纯地解决在市场经济条件下,由于原来的管理部门教育投入发生困难而寻找一个新的管理部门的问题,应当建立新的办学体制。

我国高等教育办学体制改革的关键,是超越国家政府作为高等教育唯一举办者和管理者的观念,打破国家垄断高等教育的格局,形成多样化的办学体制。从理论上讲,单纯的国家办学体制具有先天的缺陷,首先是因为举办主体之间力量比例失衡,高等教育较难适应社会多方的需求。再者,由于这单一主体是国家和政府部门,高等教育体制难免会显得僵化和缺乏活力。更为严重的是,由于高等教育的一切活动都要由政府来调控,政府的局部政策偏差极易造成高等教育的整体偏差。

市场经济为中国高等教育体制改革提供了良好的经济体制基础,更为办学主体的多元化创造了条件。在管理体制改革的基础上,加快办学体制改革,以此带动投资体制改革,以充满活力的高等教育体制迎接 21 世纪,是未来中国高等教育的必然选择。